



# Banca d'Italia

## Consultazione Pubblica

### La raccolta del risparmio dei soggetti diversi delle banche

#### Parere del Movimento Difesa del Cittadino

Rafforzare la trasparenza delle informazioni e le garanzie patrimoniali per gli investitori nel mondo cooperativo e del social lending.

Indirizzato alla Banca d'Italia

Ufficio Vigilanza Bancaria e Finanziaria Servizio Regolamentazione e Analisi Macroprudenziale  
Divisione Regolamentazione II

18 gennaio 2016

Autore:

Avv. Francesco Luongo  
Vicepresidente Nazionale

**BANCA D'ITALIA**  
**CONSULTAZIONE PUBBLICA**  
**LA RACCOLTA DEL RISPARMIO DEI SOGGETTI DIVERSI DALLE BANCHE**  
**PARERE DEL MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO**

**PREMESSA**

Il Movimento Difesa del Cittadino (MDC) è stato fondato a Roma nel 1987, con l'obiettivo di promuovere la tutela dei diritti dei cittadini, informandoli e dotandoli di strumenti giuridici di autodifesa. È un'Associazione rappresentativa a livello nazionale degli interessi diffusi dei consumatori, iscritta nel Registro di cui all'art. 137 del D.lgs 206/05 "Codice del Consumo" presso il MISE e membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU). E' anche Associazione di Promozione Sociale riconosciuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>1</sup>.

MDC persegue la tutela degli interessi diffusi dei consumatori anche quali investitori ed in particolare, ai sensi dell'art. 2 dello Statuto Nazionale:

*omissis*

*d) l'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà;*

*f) la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi;*

*III) la difesa e la tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi dei consumatori e utenti, allorquando agiscano quali risparmiatori, investitori o contribuenti, che acquistino o comunque fruiscano di prodotti e servizi bancari, creditizi, finanziari, assicurativi e postali sul mercato mobiliare ed immobiliare, nonché il ricorso alle ADR o allo strumento giudiziario in tutte le ipotesi delittuose atte a ledere direttamente o indirettamente il regolare funzionamento dei mercati ed il diritto del cittadino a corrette comunicazioni, informazioni e prospettazioni circa le condizioni economiche dei relativi prodotti e servizi;*

---

<sup>1</sup> Ulteriori riferimenti su [www.difesadelcittadino.it](http://www.difesadelcittadino.it)

La consultazione pubblica in oggetto si pone in un momento di particolare tensione dei mercati finanziari internazionali e del sistema bancario nazionale con l'obiettivo del rafforzamento dei presidi - normativi, patrimoniali e di trasparenza - a tutela dei risparmiatori che decidono di investire il proprio al di fuori del circuito bancario, oltre all'allineamento delle disposizioni alle modifiche legislative nel frattempo sopravvenute.

### **Sul Divieto di raccolta “a vista” e ambito di applicazione (Sezioni I e III).**

Quanto alle proposte di modifica del TUB di cui alle sezioni I e III del documento, si ritiene quanto mai utile la precisazione che la raccolta dei soggetti non bancari non solo non può essere “a vista” ma neppure possa pubblicizzata come tale o con altre espressioni contrastanti con il chiaro disposto dell'art. 11 TUB. Tale scelta tenta finalmente di contrastare gli abusi verificatisi nella raccolta del risparmio in ambito cooperativo, puntualmente denunciati dalla scrivente associazione già lo scorso anno.

Nel silenzio di questo Regolatore è divenuta prassi la diffusione di messaggi pubblicitari e comunicazioni al pubblico per cui la raccolta del risparmio appaia come “rimborsabile a vista” o collegata all’emissione o alla gestione di mezzi di pagamento, la stessa Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato non ha ritenuto di dover intervenire sul fronte comunicazionale nel settore della cooperazione anche a fronte di un esposto specifico in tal senso da parte della scrivente.

Riteniamo auspicabile un rafforzamento del coordinamento tra Banca d’Italia e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in relazione alle informazioni al pubblico, al fine prevenire condotte che si pongono in contrasto sia con il TUB che con il Codice del Consumo, integrando pratiche commerciali scorrette che inducono in errore il consumatore/investitore.

Nonostante l'intento chiarificatorio del divieto di raccolta “a vista” MDC ritiene tuttavia necessario un più ampio riordino normativo essendo la valenza della disposizione

proposta fortemente limitata sia dalle eccezioni già elencate all'art. 11 del TUB che dalla regolamentazione interpretativa della Banca d'Italia<sup>2</sup>.

Questa associazione manifesta altresì la propria contrarietà alla riserva prevista al punto 2 della Sez. III concernente: “*l'emissione e l'acquisizione di strumenti di pagamento (ad es. carte prepagate) che possono essere utilizzati per acquistare beni o servizi solo nella sede utilizzata dall'emittente o, in base ad un accordo commerciale con l'emittente, all'interno di una rete limitata di prestatori di servizi o per una gamma limitata di beni o servizi, ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. m), del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n.11*”.

La possibilità di estendere la possibilità di raccolta attraverso carte prepagate o altri strumenti, sia nella sede dell'emittente, che all'interno di reti di prestatori di beni o servizi, provocherà un sensibile aumento della diffusione di strumenti altamente dannosi per i consumatori quali le carte revolving già spesso attivate in via accessoria nell'ambito dei suddetti acquisti.

La scarsa consapevolezza dei risparmiatori e l'indulgenza della norma di fronte anche a tali attività, già rilevate in passato da questo Regolatore<sup>3</sup>, si pone alla base del parere negativo della scrivente.

## **Sulla raccolta mediante emissione di strumenti finanziari (Sezione IV).**

MDC ritiene che lo *shadow banking* possa costituire una fonte di finanziamento alternativa rispetto al credito bancario per l'economia nazionale. Il cosiddetto *finanziamento bancario ombra* resta tuttavia prociclico e fortemente legato ai mercati

---

<sup>2</sup> È consentita dall'art. 11.4 TUBC: *a)* agli Stati comunitari, agli organismi internazionali ai quali aderiscono uno o più Stati comunitari, agli enti pubblici territoriali ai quali la raccolta del risparmio è consentita in base agli ordinamenti nazionali degli Stati comunitari; *b)* agli Stati extracomunitari e ai soggetti esteri abilitatida speciali disposizioni del diritto italiano; *c)* alle società per azioni e in accomandita per azioni e alle società cooperative per la raccoltaeffettuata, nei limiti previsti dal codice civile, mediante l'emissione di obbligazioni; *d)* alle società e agli enti con titoli negoziati in un mercato regolamentato per la raccolta effettuata mediante titoli anche obbligazionari; *e)* agli enti sottoposti a forme di vigilanza prudenziale individuati dal CICR; *f)* alle imprese per la raccolta effettuata tramite banche ed enti sottoposti a forme di vigilanza prudenziale che esercitano attività assicurativa o finanziaria; *g)* agli enti sottoposti a forme di vigilanza prudenziale che svolgono attività assicurativa o finanziaria, per la raccolta a essi specificamente consentita da disposizioni di legge; *h)* alle società per la cartolarizzazione dei crediti (v. securitization) per la raccolta effettuata in base alla l. 30.4.1999 n. 130.

<sup>3</sup> Comunicazione del 20 aprile 2010. Credito revolving concesso con carte di credito: cautele e indirizzi per gli operatori.

bancari e canali tradizionali con benefici ridotti allorquando i mercati bancari e dei capitali tradizionali sono in crisi.

Consideriamo l'argomento della “diversificazione” comunque discutibile, in primo luogo perché una parte significativa del sistema bancario ombra è profondamente legata e non indipendente dal settore bancario tradizionale e anche perché un sistema bancario parallelo completamente indipendente offre vantaggi di diversificazione molto limitati a causa della citata interconnessione.

Non è un caso che, come citato nel documento di consultazione, le imprese che hanno emesso obbligazioni sono state 1200 *“Durante la crisi il loro numero si è fortemente ridotto passando da 124, in media d’anno tra il 2002 e il 2008, a 72 nel successivo quinquennio”*.

Anche dopo la riforma del 2013<sup>4</sup> alcuni osservatori ritengono l'emissione dei cosiddetti *minibond* come un mezzo per arginare l'esposizione debitoria più che un propulsore di investimenti.

Le misure per promuovere questo mercato tuttavia non devono tralasciare nel regolatore la consapevolezza che l'elemento fondamentale per una raccolta del risparmio alternativa alle banche resta l'affidabilità delle imprese che vi partecipano emettendo strumenti finanziari e, soprattutto, l'effettiva sostenibilità del debito unita ad una governance trasparente e corretta la cui assenza tanti danni sta facendo al sistema bancario

---

<sup>4</sup> Il Decreto Legge 145/2013, convertito dalla Legge 9/2014, contiene il piano ‘Destinazione Italia’ importanti misure al fine di rafforzare le forme di finanziamento di medio-lungo termine alternative o complementari a quelle bancarie.

## **Sulla Raccolta del risparmio presso soci (Sezione V)**

### **Società Cooperative**

**Le procedure di concordato preventivo delle Cooperative Operaie di Trieste Istria e Friuli e delle Coopca Società Cooperativa Carnica di Consumo, un campanello d'allarme per il sistema della raccolta del risparmio tra i soci da non sottovalutare o ignorare.**

Si condivide la necessità di una revisione regolamentare della materia alla luce dei gravi episodi che hanno coinvolto migliaia di risparmiatori che avevano affidato i propri risparmi alle Cooperative Operaie di Trieste Istria e Friuli e delle Coopca Società Cooperativa Carnica di Consumo.

Speravamo in un più rapido intervento di questo Regolatore già lo scorso anno all'esito della denuncia formalizzata dalla scrivente, con PEC del 23.10.14, inviata a questo Ufficio di Vigilanza in cui esponevamo una serie di criticità e rischi inerenti le modalità di raccolta e gestione di risparmio permesso alle citate cooperative ma anche all'intyero sistema attraverso lo strumento del Prestito Sociale. Analogi esposti analoghi era inoltrato per competenza alla Regione Friuli Venezia Giulia in data 27.10.15.

Alcun intervento della vigilanza bancaria o degli organismi regionali si registrava in relazione alle gravissime inefficienze gestionali denunciate concretizzatesi, con le ormai note consuetudini già acclarate negli eclatanti casi giudiziari all'onore delle cronache di questi giorni, in un costante depauperamento patrimoniale a discapito dei prestiti raccolti dai soci/investitori.

Neppure una ispezione o una richiesta documentazione alle citate cooperative risulta a questa associazione cui, con mail del 24.10.14, quest' Autorità sottolineava “*la carenza di poteri su questi soggetti*”.

MDC non può che esprimere il proprio apprezzamento per l'intervento, sia pur tardivo, contemplato nella presente consultazione, finalizzato “*a rafforzare i presidi normativi, patrimoniali e di trasparenza a tutela dei risparmiatori che prestano fondi a soggetti diversi dalle banche, specie con riferimento a forme di raccolta che coinvolgono un pubblico numeroso e prevalentemente composto da consumatori*”.

Si segnala tuttavia una grave carenza di trasparenza nella proposta di regolazione laddove non si prevede l'obbligo di pubblicazione, anche sui siti internet delle cooperative di informazioni chiare relative alle modalità di raccolta del risparmio presso i soci e dell'adesione ad uno schema di garanzia indicato nel regolamento approvato dall'assemblea dei soci anch'esso essenziale per una corretta informazione dei soci.

Lo stato d'indebitamento dell'intero settore cooperativo rappresenta un ulteriore elemento di grave preoccupazione per la scrivente, unitamente alla progressione delle sofferenze bancarie. MDC non ritiene affatto sufficiente il limite del 30% da garanzia (anche se personale o reale finanziaria) per l'elevazione del limite al quintuplo del patrimonio della raccolta di risparmio presso i propri soci. La suddetta percentuale dovrebbe essere elevata al 50% nel settore della cooperazione, sempre con la copertura delle garanzie previste dalle nuove disposizioni oggetto di consultazione.

### **Sul Social lending (Sezione IX).**

La scrivente Asociazione è da sempre molto attenta ai nuovi canali di comunicazione, allo sviluppo dell'e-commerce e dei nuovi sistemi di investimento e raccolta di fondi permessi dal web. Riteniamo che il crowdfunding possa offrire una proposta di investimento diversa e più flessibile da quella bancaria tradizionale permettendo un più agevole accesso al credito. L'intermediazione finanziaria web-based è

sicuramente più conveniente rispetto a quella bancaria. Il crowdfunding finanzia l'economia reale come un semplice mediatore del capitale in cui non è possibile creare un deposito di denaro. A differenza delle banche, il crowdfunding decentra i rischi in modo che la piattaforma non diventi un rischio stesso.

La diffusione dei rischi in un gran numero di soggetti li minimizza creando maggiori opportunità per PMI e start-up di ricevere finanziamenti.

Il rovescio della medaglia di questi vantaggi è che non esiste una relazione personale tra il creditore e il debitore, un elemento cruciale nella valutazione del rischio di credito di una start-up.

Al fine di prendere una decisione di investimento non si può fare affidamento solo sulla contabilità certificata e sulle proiezioni di cash flow, ma è necessario conoscere la governance della piattaforma e la sua credibilità. Le tariffe più basse e ritorno più alto potrebbero compensare questo rischio aggiuntivo causato dalla virtualità dell'interlocutore, ma non vi è alcuna garanzia.

Gli investitori retail che accedono alle proposte di social lending hanno bisogno di un livello di protezione legale molto più elevato di quanto ad oggi previsto dalle norme, essendo la parte più debole della catena di raccolta rispetto agli investitori istituzionali.

Solo una tutela rafforzata degli investitori può rendere il crowdfunding un canale alternativo prezioso e complementare al finanziamento bancario.

Richiediamo con forza a questo Regolatore misure normative concrete nell'ambito del social lending per garantire i risparmiatori in relazione ai seguenti punti:

- Rischio d' insolvenza del gestore della piattaforma web.
- Sicurezza dei dati degli investitori.
- Garanzie di una corretta informazione patrimoniale, di governance e sui possibili conflitti di interesse relativi alle attività per i quali si richiedono i finanziamenti.

- Misure specifiche per rafforzare le informazioni ai risparmiatori nel caso di illiquidità degli investimenti ed assenza di possibilità di recesso.

Si spera con il presente documento di aver fornito utili spunti per il rafforzamento delle garanzie dei risparmiatori.